PN-ABP-044
ISN 82253

GESTION DE L'INFRASTRUCTURE ET DES SERVICES PUBLICS LOCAUX DANS LES CAPITALES NATIONALES

Juin 1990

Preparé pour: The Office of Housing and Urban Programs
U.S. Agency for International Development

Presenté a la Deuxième Conférence des Villes Capitales Mondiales
Dakar, Sénégal
par Dr. Anna Hardman

International City/County Management Association
A.I.D. Contract No. PDC-1098-C-00-9091-00
PIO/T # 034-2008
Buy-In # 5

GESTION DE L'INFRASTRUCTURE ET DES SERVICES PUBLICS LOCAUX DANS LES CAPITALES NATIONALES

Prepare pour:
Regional Housing and Urban Development Office for West and Central Africa
United States Agency for International Development

Presente a la Deuxieme Conference des Villes Capitales Mondiales
Dakar, Sénégal
Juin 1990

Par:

Anna M. Hardman
Consultant

International City Management Association
Washington, D.C.
May 1990

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION

II. SERVICES PUBLICS LOCAUX: LES PROBLEMES DES VILLES CAPITALES

A. PROBLEMES QUI CONCERNENT SEULEMENT LES VILLES CAPITALES
1. Niveau de l'infrastructure et des services publics
2. Autonomie gouvernementale
3. Les finances de la ville capitale
4. Role symbolique de la ville capitale

B PROBLEMES QUI CONCERNENT EGALEMENT LES AUTRES VILLES
1. Les grandes villes avec un taux de croissance rapide
2. Les villes historiques
3. Les villes nouvelles

III SERVICES PUBLICS LOCAUX: LES CHOIX D'ADMINISTRATION ET LES CHOIX DE FINANCEMENT DANS LES VILLES CAPITALES

A DEMANDE ET OFFRE DES SERVICES PUBLICS URBAINS
1. Quelles sont les institutions qui produisent les services publics urbains?
2. Demande
3. Offre et choix de technologie

B LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS URBAINS
1. Taxes sur les consommateurs
2. Les impôts locaux
3. Les subventions

C L'INFRASTRUCTURE COMME OUTIL DE GESTION URBAINE

IV CONCLUSION GENERALE

I. INTRODUCTION

Les villes capitales font face a des problèmes de gestion de services publics qui sont uniquement liés a leur role: la ville capitale est a la fois centre de gouvernement national, siège des missions étrangers, pole d'attraction pour les entreprises étrangers et indigenès, et site de nombreux evénements culturels et politiques. Les villes capitales confrontent aussi des problèmes aigus de gestion urbaine et de services publics qui concernent également certaines autres villes.

Dans les pays du tiers-monde et dans les pays developpés, les problemes d'infrastructure urbaine sont parmi les plus graves. Dans les pays moins devoloppés ce sont des besoins de nouveaux investissements generés par la croissance rapide de la population urbaine - besoins d'eau, d'égouts, d'électricité, de rues et de transports publics. Dans les pays developpés les villes ont des problèmes de maintien et de remplacement des réseaux vieillissants.

Bien que ce rapport adresse les problemes des villes capitales dans le premier et le tiers monde, il se concentre surtout sur les questions qui concernent les villes capitales en Afrique, et specialement de l'Afrique au sud du Sahara. L'Afrique au Sud du Sahara est a l'heure actuelle moins urbanisé que les autres regions du monde, mais dans cette region le taux de croissance des populations urbaines est le plus elevé du monde.

II. SERVICES PUBLICS LOCAUX: LES PROBLEMES DES VILLES CAPITALES

A. PROBLEMES QUI CONCERNENT SEULEMENT LES VILLES CAPITALES

1. Le niveau des services urbains

Les villes capitales ont des problemes speciales en ce qui concerne les services publics locaux. Le niveau et la composition de la demande est différent pour une partie de la population urbaine et des activités urbaines. Les bureaux gouvernementales et les missions etrangers demandent des reseaux de communication plus denses et d'un niveau tres elevé. Les villes capitales ont besoin d'un systeme de transports pour les lier au reste du pays et au monde entier. Les entreprises domestiques et etrangers qui demandent eux aussi un haut niveau de services d' infrastructure se situent surtout dans la ville capitale. Les habitants etrangers et les hotels de premiere classe demandent un niveau de service comparable a celui des grandes villes des pays developpés: electricite sans interromption et sans chutes de tension, eau pure sans problemes de pression et d' interruption, systeme d'égouts modernes, installation de telephone sans delais. Mais dans les pays pauvres, ce niveau do service est trop coûteux pour la grande majorite de la population.

En consequence, une des questions que nous addressons ici est comment satisfaire ces demandes speciales sans que les demandeurs soient subventionnés par une population qui n'a pas les moyens pour les payer, et qui a d'autres besoins? Est ce que une ville capitale peut offrir a la fois le haut niveau de services demande par une partie de la population et simultanement creer des resaux a un niveau plus bas pour satisfaire les besoins de la grande majorite de la population urbaine? Dans le passé, les investissements dans les grandes villes ont ete effectués de facon disproportionné dans les quartiers de administrations gouvernementales, les quartiers diplomatiques et commerciales du centre, et dans les quartiers habités par les étrangers et par les riches et la classe moyenne domestique. En meme temps, les

tarifs pour les services publics urbains, souvent subventionnés par l'etat, etaient homogenes pour tous les consommateurs.

2. L'administration

La structure de l'administration de la municipalité centrale d'une ville capitale reflète presque toujours un role national et non seulement local: les gouvernements centrales retiennent un role actif dans le gestion de la ville capitale. Il faut balancer continuellement les interets locaux et nationales.

Pour cette raison, le décentralization des pouvoirs et des resources financieres qui permettrait une plus grand éfficacité dans le production des services locals est souvent plus difficile a introduire dans les villes capitales que dans les villes secondaires. Par contre, le privatization est plus practicable dans les grandes villes capitales, poles d'attraction pour les entrepreneurs, que dans les villes secondaires.

3. Finances gouvernementale

Dans les villes capitales une grande partie des terrains est occupé par des activités qui exonerées des impots (les administrations, les ambassades et les organizations internationales, les institutions culturelles, les universites etc.). Ils sont cependant également consommateurs des services publics: par exemple, les rues, les transports en commun, l'infrastructure (eau, egouts, electricite, telephone), la police, enlevement des ordures et service de nettoiement. Les villes capitales ont souvent une population d'etrangers qui sont dispensés des taxes locales.

Pour cette raison, une partie du coût d'operation des villes capitales est normalement payé par un subvention du gouvernement central. Cependant la ville a peu ou pas de controle sur la grandeur des subventions,qui arrivent parfois erratiquement. Le financement des services publics avec des tarifs ou des taxes imposes sur les utilisateurs peut rendre un accord sur la valeur des services consommés par le gouvernement et par des activites ou des individus dispensés des taxes locales plus facile.

Il faut noter également que la concentration de visiteurs dans la ville capitale rend certains impôts plus productifs. Il s'agit par exemple des taxes sur les hotels de luxe, les restaurants, les voitures loués ou des taxes sur les produits de luxe.

4. Le role symbolique de la ville capitale

On s'attend souvent a ce que la capitale, en tant que symbole national, presente une façade speciale au monde. L'image qu'on attend de "la ville capitale" represente souvent des priorités qui ne sont pas toujours compatibles avec les moyens ou les preferences de la grande majorite du population locale. Presenter une façade de ville moderne, image symbolique qui reflete les moyens et les normes des pays developpés, est tres couteux. Il nous manque encore l'image de la ville capitale du tiers monde. Notons, par exemple que des éfforts ont souvent etes faits pour éradiquer des bidonvilles, au lieu d'efforts pour les améliorer. Les bidonvilles existent. Dans les villes qui grandissent rapidement il est peu probable qu'ils vont disparaitre. Une image alternative du role symbolique de la ville capitale mènerait les gouvernements a chercher des solutions qui pourraient satisfaire les besoins des habitants les plus pauvres de la ville, des solutions qui ne sont pas fortement subventionnés par le reste du pays.

La grande visibilite des villes capitales aux hommes politiques nationales et aux observateurs etrangers rend parfois la tâche de fournir des services publics aux quartiers pauvres et aux bidonvilles plus difficile. Egalement, elle rend plus difficile la tache de rendre plus éfficace la production des services publics. Les solutions les moins couteuses sont assez souvent des solutions qui ne donnent pas de resultats rapides: technologie alternative, niveau de service réduit, et participation communautaire. La recherche de solutions rapides peut egalement entraver l'etablissement d'un secteur prive dans des services ou il n'existe pas.

B PROBLEMES QUI CONCERNENT EGALEMENT LES AUTRES VILLES

1 Les grandes villes avec un taux de croissance rapide

Parmi les problèmes de services publics et d'infrastructure urbaine les plus urgents auxquelles font face les villes capitales des pays sous-developpes sont les problèmes resultant de la croissance rapide de population. Les villes capitales ne sont pas les seules a rencontrer ces problemes, mais ce n'est pas par hasard que dans beaucoup de pays, la ville capitale est la plus grande ville ou la ville qui grandit le plus rapidement.

C'est surtout, dans les pays ayant un gouvernement centralisé, que la population nationale est concentrée dans la ville capitale. Deux facteurs expliquent cette concentration. D'abord, les niveaux de provision de services publics est souvent plus élevé et plus subventionné dans la ville capitale. Les decisions sur les depenses sont faits par les authorités centrales, qui ont tendance a favoriser la ville où ils habitent avec des subventions ou des investissements directs. Dans les pays ayant un gouvernement plus décentralisé, ou des gouvernements locaux autonomes sont en concurrence entre eux pour les ressources, on trouve une population urbaine moins concentrée. Deuxiemement, dans des pays avec un administration centralisé, les entreprises ressentent un fort besoin de se situer pres de la capitale nationale pour pouvoir influencer le gouvernement et pour avoir des rapports directs et étroits avec la bureaucratie.

2. Les villes historiques

Les villes capitales ont souvent un centre historique et occupent une place speciale dans l'histoire de leur pays. Comme les autres villes historiques, ils rencontrent des problemes associés avec le besoin de conservation et le besoin de le reconcilier avec les besoins de la population d'aujourd'hui. Le centre de la ville est souvent doué d'un réseau d'infrastructure vieilli qui pose des problemes de maintien et d'amelioration. La ville historique béneficie des revenus du tourisme, mais elle fait face a des couts de services et de construction eleves. Rome, Paris, Athenes et le Caire, par exemple, ont etes obligés de excaver et de conserver des ruines historiques découverts pendant la construction d'un metro ou pendant l'excavation des fondations de batiments.

3. Les villes nouvelles

Un grand nombre de pays ont établi ou ont considere l'etablissement d'une capital nationale nouvelle, parmi eux les Etats Unis, la Turquie, le Brazil, l'Australie, le Canada et plus recemment en Afrique le Botswana, la Nigerie, la Cote d'Ivoire, le Tanzanie et le Malawi. En Australie et au Japon on discute l'idee d'un nouveau site pour la capitale. La construction d'une ville nouvelle pose des problèmes egalement pour les villes capitales, et pour les autres villes nouvelles, comme Ciudad Guyana au Venezuela et les villes nouvells proposes pour l'Egypte, comme Sadat City, le Dix Ramadan et El Obour. Les villes nouvelles sont tres coûteuses; ils posent de grands problemes de gestion urbaine a la fois dans la ville nouvelle et dans l'ancienne capitale abandonnee. Cependant, au moment ou la decision politique est prise de bâtir une capitale nouvelle, le cout est typiquement fortement sous-estimée.

Un des raisons pour le coût des villes nouvelles est que les urbanistes, les architectes et les politiciens sont tentés de doter la ville nouvelle d'une infrastructure et des services publics "state of the art" - le mieux possible avec la technologie existante. Mais le coût est de loin plus que la grande majorité de la population nationale veut ou peut payer. L'infrastructure et les services de la ville capitale doivent alors etre subventionnés par le reste du pays.

Botswana, cependant, a reussi relativement bien a éviter ce genre de biais urbain (urban bias) en construisant une ville nouvelle. Le gouvernement de Botswana a renvoyé a plus tard plusieurs projets

(l'université, un nouveau aeroport, un hopital enseignant, et un centre de congres) Il a ete la politique du gouvernement que la population urbaine paye le cout de l'infrastructure urbaine, une politique qui a reussi dans le cas de l'eau et l'electricite. Le coût des services locals est paye par les impots locaux.

Les hauts standards imposés dans les villes nouvelles rendent probable le developpement d'une économie urbaine duale, avec un quartier moderne, planifié et developpé a un tres haut niveau, et avec des hauts niveaux de services urbaines et d'infrastructure. A cote du quartier moderne, ou plus loin (comme a Brasilia) sont des bidonvilles ou des quartiers habités par les migrants spontanés, ouvriers qui ont construit la ville moderne. La probleme peut etre evitée seulement si les responsables des services publics et de l'infrastructure adoptent des niveaux dès le debut qui correspondent aux moyens du pays. Meme avec des niveaux reduits, accomoder la population urbaine est plus coûteux dans les villes nouvelles que dans les villes existantes.

L'établissement d'une capitale nouvelle entraine aussi des couts associés avec l'abandon ou le sous-utilization des ressources publiques dans l'ancien capital, ville qui perd probablement un grand parti de sa subvention du gouvernement central, mais qui doit encore offrir les memes services urbaines dans la meme ville qu'avant.

III SERVICES PUBLICS LOCAUX: PRODUCTION ET FINANCEMENT DANS LES VILLES CAPITALES

Les services publics locaux sont characterisés par le diversite des moyens par lesquels ils sont produits et distribues. Le secteur pubic local et regional de l'economie nationale varie de 2,5% dans la Gambie a 75% au Yugoslavie. Les moyens utilisés pour produire les services publics locaux sont également varies. Cette diversité nous permet d'apprendre de l'experience des pays qui utilisent des structures institutionelles differentes pour la production et pour la livraison des memes services. Nous observons également une grande varieté dans les chobx de financement des services publics locaux. L'eau courante est fournie par des gouvernements centrales, locales et regionales, par des organizations publiques autonomes, par des autorités regionales et par des compagnies prives qui sont plus ou moins strictement reguiés par le gouvernement. Dans des quartiers sans eau courante, il y a souvent un marché privé actif de vendeurs d'eau qui agissent plus ou moins dans le secteur irregulier.

A PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS URBAINS

1. Administration des services publics urbains

Dans cette section nous examinons quelques methodes qui ont ete adoptées pour produire et pour distribuer les services publics urbains, surtout dans les villes capitales nationales: parmi eux, la privatization, la production communale, la decentralization, les gouvernements metropolitaines.

a. Privatisation

La privatisation qui nous concerne est le transfert de responsabilites pour la production ou la distribution des services publics locaux au secteur prive. Les avocats de la privatisation constatent que l'entreprise publique est par nature moins éfficace. La raison est que la production éfficace est moins importante pour les electeurs, representes par les politiciens. Les hommes politiques, eux, donnent moins d'importance a la production éfficace que les entrepreneurs prives. Les nombreuses methodes de produire les services urbaines que nous observons incluent souvent un role pour le secteur privé. Beaucoup de services peuvent etre produits ou distribuées entierement ou en part par la secteur privé. Mais il faut identifier les circonstances pour chaque service et chaque ville.

Nous savons que les services urbains produits par le secteur privé peuvent etre moins couteux. Une étude de privatisation aux Etats Unis a étudié la privatisation de huit services publiques locaux dans

vingt villes de Californie. Le resultat etait qu'il n'y avait pas de difference entre la qualite des services, mais les services municipales étaient de 37 pourcent a 96 pourcent plus couteux.

Le participation du secteur privé peut prendre plusieurs formes. Le modèle de production competitive par des entreprises privés suppose un service qui peut être vendu, avec un grand nombre de vendeurs et de consommateurs, tous bien informes. Sous de telles conditions, un service peut être produit et distribué par le secteur privé, ce qui permettra aux consommateurs de chercher la meilleur valeur. Par exemple les transports en commun ont ete operes par le secteur prive dans beaucoup de villes du tiers monde, en particulier a Bogota. Meme dans les villes ou il existe une service publique, des entreprises privées operent une service "para-transit" qui déssert des quartiers plus lointains ou plus nouveaux sans service municipale, et offrent une service a un niveau plus haut (plus grande frequence, petites vehicules).

Tres souvent les services publics urbains offerts par le secteur privé sont regules par le gouvernement. Le reglementation qui limite l'entrée de de nouveaux entrepreneurs peut réduire l'éfficacite de la service, augmentant le profit des entrepreneurs au depens du consommateur. Une exemple est les taxis. A Washington D.C. ou l'entrée n'est pas restreinte, il y a plus de taxis par personne que dans tous les autres villes des Etats Unis. En meme temps, les tarifs sont bas - un voyage qui couterait $2.75 a Washington coute $4.75 a New York, ou le nombre de taxis est restreinte et les licenses ("Medallions") sont vendus pour $65,000.

Un autre façon de privatiser les services est l'operation par des compagnies privés regulés. A Botswana, par exemple, la service de telephones est operée par une compagnie privée, qui a un contract avec le gouvernement. Les franchises d'eau en France et en Afrique francophone sont un autre exemple reussi de ce genre de privatisation.

Le **contracting out** est un facon de produire dans le secteur privé des services urbaines distribués par les autorites locaux. A Washington D.C., environ 61 pourcent du maintien et des reparations des routes est effectué par des entreprises prives travaillant sous contrat avec la municipalite. En Danie, la compagnie Falck vend des services de pompiers, d'ambulances, et de reparation de routes depuis 1906. Les contrats peuvent aussi etre entre gouvernements, permettant de beneficier de economies d'echelle.

b. Production communale

Le secteur non-profit joue un role important dans la production des services humaines aux États Unis. Les pompiers et les ambulances aussi sont assez souvent volontaires (mais surtout dans la banlieue et dans les petites villes). A Londres, un groupe de familles desirant construire leurs propres demeures a reçu l'aide du conseil municipal a Lewisham. Dans la region de Washington, D.C. des transportation management associations se sont formes pour confronter les problemes de transports autour des centres de banlieue mal désservies par les transports en commun. Ils organizent des services de minibus, et essayent d'attirer l'attention du public sur les problemes.

c. Organisations publiques

Les services d'infrastructure qui beneficient de prêts internationaux sont souvent reorganisés comme organisations publiques, partiellement a l'abri des règlements des fonctionnaires pour permettre la recrutement des personnes qualifiees. Une telle organisation peut etre éfficace, mais sa gestion est plus isolée de la demande locale qu'une autorite locale d'une part et qu'un entrepreneur privé de l'autre part. Les organisations publiques sont le plus souvent adoptés pour des services ou les economies d'échelle demandent la production a une échelle metropolitaine et où en meme temps les economies d'échelle rendent difficile ou impossible la production par des entreprises privées concurrencielles.

d. Decentralisation

Nous avons note que les services publics locaux peuvent parfois etre produits plus efficacement par le secteur privé. Mais les services ne sont pas tous susceptibles de privatisation. Le décentralisation des depenses et des revenus peut crèer une plus grande efficacité dans le secteur public, permettant de lier plus etroitement les couts et les benefices et d'offrir a chaque localite le niveau de services prefere par ses habitants.

Dans des regions metropolitaines ou il y a de nombreux localités, et où chacune est libre à imposer un niveau d'impôts fonciers et à choisir le niveau de services finance par ces impots, une concurrence entre les localites peut contribuer à l'efficacite. Mais le validite de cette modele est limitee dans les villes ou il n'y à qu'une jurisdiction, et dans les villes capitales ou le gouvernement central joue un role tres important, qui reduit l'autonomie du gouvernement local.

Dans les villes capitales il y a deux obstacles a la decentralisation: d'abord la demande pour les services publiques par le gouvernement central. Ces services sont en principe finances en tout ou en partie par des subventions. L'accès aux subventions rend l'exercise de son droit de imposer les impotsplus difficile pour le gouvernement local. Les habitants sont souvent habitués a une situation où les services sont payés en partie par le gouvernement central, avec les recettes des impôts nationales. Le deuxieme obstacle a l'autonomie est le grand nombre d'activités qui ne peuvent pas etre taxées. Pour cette raison, beaucoup de capitales nationales sont gerés sous la direction du gouvernement national (comme Washington D.C.).

e. Gouvernement metropolitain

Les problemes de gouvernement metropolitaine concernent les villes capitales du premier et du tiers monde. Les villes qui ont grandi rapidement sont tres souvent composés de nombreux jurisdictions, pour lesquels la cooperation au niveau metropolitain est essential mais souvent difficile. A Manila, on a constaté que "la seule agence vraiment metropolitaine est le Systeme d'Eau et d'Egouts." Les problemes de coordination dans toute aire metropolitains sont aggravés par la croissance rapide de population et par le besoin de coordonner les actions de la ville centrale (souvent gerée entierement ou en partie par le gouvernement national) avec les municipalites qui l'entourent. A Ottawa, le systeme de gouvernement local dans le province de Ontario a ete reorganisé avec un deuxieme niveau de gouvernement regional avec un conseil compée de representants de la ville et de seize autres municipalites.

2. Demande des services

On peut distinguer deux genres de demande pour des services speciaux ou pour un niveau de service different: la demande individielle et la demande institutionelle. La demande individuelle diffère dans les villes capitales a cause de la structure de la population de la ville - ministeres et agences publiques, ambassades, entreprises et menages. La demande institutionelle pour les services publics vient directement du role de la capitale nationale qui rend des services a la ville entiere.

Le concentration dans les villes capitales d'une force de travail qui comprend un nombre relativement grand de personnes bien educés et bien payés crée une plus grande demande individuelle pour un haut niveau d'infrastructure(rues, eau, ogouts, nettoyage) et de services (ecoles, hopitals, services culturelles). Pour éviter des subventions qui beneficient les menages les plus riches du pays, cette demande doit etre satisfaite par le secteur public seulement si les utilisateurs payent tout le cout (marginal) des services qu'ils demandent. Parfois la demande pour un niveau superiur peut etre satisfaite par le secteur prive (ecoles, hopital); dans d'autres cas les economies d'echelle demandent que la provision soit dans les mains d'une seule entreprise. Dans ce cas il est de plus en plus possible d'utiliser des systemes de gestion d'information pour tenir des comptes des couts qui sont attribuables à de differentes categories d'utilisateurs. Beaucoup de villes commencent à garder des comtes plus exactes de la demande. À Londres, par exemple, les menages payaient l'eau potable en proportion a la valeur de leur maison;

maintenant, on commence a installer des compteurs a eau. Ceci permettra que les factures reflechissent la consommation, et donnent des incentives d'economie.

Les missions étrangeres n'ont pas tous les memes besoins de services. En Arabie saoudite, un nouveau quartier diplomatique a été construit a Riyadh, pourvi d'un niveau tres élevé d'infrastructure, de services de communication, et d'amenités. Une partie du coût est subventionné par l'etat. Cependant, certains pays ont établis leurs representants dans des quartiers moins coûteux, a cause du coût tres eleve du haut niveau de services dans le quartier diplomatique.

Les villes capitales sont souvent les sites de manifestations politiques ou sportives, d'evenements culturels et de fetes nationales qui grandissent momentanément la population de la ville et qui posent des demandes aigus aux services publiques de la ville. Les événements ont une portée nationale ou internationale, mais les services sont fournies par les autorites locales. Les services publics qui sont pourvus pour servir les besoins du pays entier devront etre payés par le gouvernement central. Par exemple, les couts de securité pour proteger les ambassades, et les couts de securité et de gestion de la circulation pendant des visites de chefs d'état étrangers.

Dans les villes capitales une grande partie de la force de travail est employée par le gouvernement. Si les administrations gouvernementales sont dans des quartiers homogenes, isoles des activites commerciales et residentiales , et surtout si la ville n'a pas d'autre base economique, il y aura des problemes de quartiers morts la nuit, autour des administrations officiels. En plus, les reseaux routiers et de transports en commun devront affronter des problemes parfois severes pendant les heures de pointe, le matin et le soir. L'adoption par l'administration central d'un systeme do "flex-time" - heures de travail moins rigides - ou une échelonnement des heures de travail est une solution peu coûteuse et éfficace qui est plus facilement adoptée dans la ville capitale.

Il est aussi possible de donner aux employes publics des primes pour les amener a utiliser les transports en commun pour le parcours maison-travail. Pour decourager l'emploi des voitures prives plusieurs villes ont adopte des taxes speciales payees par les utilisateurs des ruas encombrees (road pricing). Par exemple, au Singapour, le Singapore Area License Scheme exige une taxe payee par les voitures qui entrent dans le quartier central. A Athenes et a Rome , l'acces au centre a ete rationnee: c'est a dire que les voitures privees et les taxis ne peuvent entrer que tour a tour, un jour sur deux (a Athenes) ou que seulement les voitures des habitants peuvent entrer dans le quartier historique (a Rome). L'elimination du parking subventionne au centre de la ville pour les fonctionnaires des organisations nationales et internationales, les ministeres, et les missions diplomatiques ne serait pas populaire. Cependant un tel changement edgerait que ceux qui emploient la voiture privee au centre de la ville tiennent compte du vrai cout social de cette decision.

Un des politiques les plus réussis est celle de la ville d'Ottawa, ou les trois quarts des voyages entre residence et bureau emploient les transports en commun. La ville construit un systeme de 22 milles de routes speciales pour autobus, avec deux voies, et 26 gares avec quatre voies pour permettre de depasser. La systeme, qui doit etre complete en 1992, presente une solution moins coûteuse qu'un metro.

3. Offre et choix de technologie

Le coût de production des services locales est souvent plus elevee dans les villes capitales. Les politiques publiques qui établissent une échelle de salaires unique pour un pays entier créent des difficultés pour la ville capitale ou le coût de la vie est plus cher. En plus, les forces institutionelles qui exagèrent la rémunération des salaries gouvernementales (salaires, pensions de retraite, et complements de salaire) influencent également le prix de la main-d'oeuvre du gouvernement local, specialement dans la ville capitale.

Dans la production des services locaux, le choix de la technologie est parfois tres important. Un service local pour lequel les coûts relatives favorisent actuellement les pays moins developpés est le recyclage des matieres usées, qui est plus éfficace avec des technologies qui utilisent beaucoup de main d'oeuvre. Beaucoup de grandes villes du tiers monde pratiquent le recyclage - sans utiliser ce term - depuis longtemps. Au Caire, par exemple, les ordures dans certains quartiers sont collectées par les Zabbaleen, une collective de Coptes qui sont payés par les habitants et qui font le tri des dechets, revendant de nombreux elements pour reutilisation. Un projet de la Banque Mondiale qui a debuté en 1978 comprend l'amelioration des conditions de travail des Zabaleen ainsi que de leurs animaux, et un programme pour composter les ordures urbaines. A Mexico City, environ 25 pourcent des ordures domestiques et 70 pourcent des dechets industriels sont recycles.

Le géstion et surtout la collecte des immondices absorbe souvent 30 a 50 pourcent des budgets des municipalités urbaines. Neanmoins, tres souvent seulement certains quartiers sont désservis. Le choix d'une technologie appropriee peut diminuer les coûts et permettre de servir les quartiers negliges. La technologie doit convenir aux characteristiques specifiques de chaque ville - emploi de main d'oeuvre, d'ânes ou de petits vehicules pour collectioner les ordures dans les ruelles etroites, par exemple.

B. LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS URBAINS

1. Tarifs ou taxes imposés aux consommateurs [user charges]

De nombreux études ont souvent montré que les menages et les entreprises urbaines sont capables de payer beaucoup plus que les tarifs actuels, subventionnés dans de nombreuses agglomerations urbaines. Quand les services publics ne sont pas disponibles, les habitants payent cher les substituts-eau achete du vendeur d'eau ou puits d'eau prive, par exemple.

Tous les services publics locaux ne peuvent pas etre financés par des taxes sur les consommateurs. Pour les services ou les taxes aux consommateurs sont practicables, le financement permet a chaque consommateur de adapter sa propre consommation, en fonction du prix. Mais il faut tenir en compte trois buts en etablissant le prix des services urbaines publiques: l'**efficacite** exige que le tarif impose reflechisse le vrai cout economique des services consommes. L'**equite** exige que certains services soient egalement accessibles aux pauvres qu' aux riches. On peut creer des tarifs qui impose un coût plus elevé aux grands consommateurs d'eau courante par exemple (probablement les plus riches) et employer le resultat pour subventionner la consommation des pauvres (ceux qui utilisent les robinets communales, par exemple). Le troisieme but est l'**autofinancement**, que chaque service publique se financé par ses propres ressources, sans subventions, autant que possible.

Le situation a présent est tres souvent que les services sont pourvus sans frais ou avec un prix qui ne couvre pas le cout de production. Ainsi, la municipalite ou l'autorite responsable n'a pas de moyen d'etablir un reseau ou rendre le service a la partie de la ville qui n'est pas desservie. Le but de l'introduction de tarifs qui permettent l'autofinancement des services urbaines est de permettre aux autorites locales un acces a des revenus pour desservir cette population.

On trouve en ce moment un grand nombre d'experiments avec des techniques pour imposer des taxes sur les consommateurs de services publiques. Dans une municipalite de New Jersey, chaque maison a droit a un grand sac a déchets par semaine (de couleur special, livre par la ville). La municipalite exige un prix pour chaque sac supplementaire et pour tous les autres objects collectiones. Le resultat a ete une reduction de 40% dans la volume des dechets.

Changer les prix des services existantes est souvent difficile, surtout pour les services qui sont perçus comme necessités de la vie. Il est parfois possible d'introduire un service nouveau en parallele d'un niveau plus elevé, et non- subventionnée et qui attirera de plus en plus de consommateurs. Au Caire, par exemple, le CTA a introduit des autobus expres, plus cheres, pour supplementer les autobus tres subventionnes et tres surchargees. Plus reçemment, des services de minibus prives ont ete introduits, et se sont multipliés rapidement, avec l'encouragement officiel.

Les aeroports qui offrent leurs services surtout aux entreprises et aux consommateurs aisees sont souvent finances par les taxes sur les consommateurs (passagers et lignes aeriennes). A Washington D.C. la route (Dulles Toll Road) qui relie l'aeroport Dulles a la ville est une route a peage. La route est egalement utilisee par les habitants de la banlieue voisine et les revenus ont depasses de loin les anticipations.

Les ambassades et les missions étrangers ne payent pas d'impôts. Cependant ils consomment beaucoup de services publics urbaines, et ils payent les taxes frappant leur consommation. Pour cette raison, le financement des services par des taxes sur les utilisateurs est particulierement éfficace dans les villes capitales. Quand les missions étrangers demandent et reçoivent un niveau de service plus élevé, le tarif paye peut reflêter la difference par rapport au service de base.

A present, beaucoup de services publics urbains sont subventionnés dans les grandes agglomerations urbaines. Meme les frais d'operation ne sont pas couvertespar les tarifs actuels. Les habitants riches, les missions étrangers et les entreprises en bénéficient, en recevant un niveau de service elevé, au depens des habitants qui ne reçoivent pas de service, a cause des problèmes budgetaires de la municipalité.

2. Impots locaux

Les services urbaines qui ne peuvent pas etre financés par des taxes sur le utilisateur doivent etre financés par des impôts locaux ou par des subventions du gouvernement central. Ceci est le cas si une taxe sur le consommateur est impossible (par exemple parce que l'exclusion des consommateurs qui ne payent pas est impossible) ou si l'imposition d'une taxe ne serait pas efficace (par exemple parce que le cout de desservir un consommateur supplementaire est zero).

L'impot local le plus commun est l'impot immobilier, qui est par exemple le source de 74% des revenus des autorites locales aux Etats Unis et de 58% des revenus municipales au Senegal. Cependant, les impots immobiliers ne representent que 2% de tous les impots percus dans le monde. Souvent dans les pays moins daveloppes la collecte des impots immobiliers est difficile. Elle peut etre basee sur une evaluation qui sous-estime les valeurs actuels (a Kumasi, Ghana en 1960, on utilisait encore une evaluation de 1960), ou sur une cadastre incomplete. La decentralisation entraine presque toujours une plus grande dependance des impots immobiliers, et le premier pas pour accroitre les revenues est de obtenir des informations courantes sur les valeurs et les proprietaires des terrains dans la ville. A Bangkok, par exemple, un project a commence a ameliorer les cartes cadastres.

Dans les villes capitales la base pour l'impot immobilier est diminuie par les terrains qui ne payent pas de taxe: tout ce qui appartient au gouvernement central, aux missions etrangers, et souvent aussi des institutions culturels, charitables ou educationels. A Washington D.C. seulement 50% de la ville est soumis a l'impot par exemple.

Cependant certaines villes capitales ont reussi a financer une grande partie de leurs activites avec un impot immobilier. Au Senegal, Dakar collecte 80% des revenus locals collectes par tous les capitales

locales du Senegal, parce que les terrains a Dakar sont tres valable et la ville de Dakar a une systeme de collection des impots qui est efficace. Neanmoins dans les plus grandes villes les finances municipales se sont degradees dans les derniers annees: les revenus de Dakar ont diminui par 50% en valeur reelle entre 1980/1 et 1983/4. A Ouagadougou, les revenus par habitant ont tombe de CFA 1,652 en 1980 a CFA 976 en 1985.

La ville capitale de Maseru, capitale de Lesotho, avec 130,000 habitants, a institute un programme majeur pour generer des revenus de l'impot immobilier. Maseru est devenue une autorite locale autonomi avec ses propres structures administratives et fiscales. Cette municipalite depend de l'impot immobilier pour une grande partie de ses revenus. Les habitants locales doivent etre convaincus que maintenant il va falloir payer l'impot qui dorenavant n'etait que rarement collecte. Et il faut les convaincre que les revenus permettront a la municipalite de rendre des services - rues, egouts, ecoles, electricite. Pour rendre plus facile la collectionnement les premiers 4,000M de chaque propriete sont dispenses de l'impot.

Le valorisation est un impot utilise extensivement en Colombie pour financer l'installation d'infrastructure urbaine. La taxe est etablie pour des proprietes qui beneficient directement d'un investissement (rue, reseau d'eau par exemple) pour permettre aux autorites de financer l'investissement aves une partie de l'acroissement en valeur qu'il cree.

Aux Etats Unis les jurisdictions de banlieu utilisent des "impact fees" pour payer l'installation de services dans des quartiers nouveaux. Les "impact fees" sont payes par les promoteurs de quartiers nouveaux, pour obtenir le droit de batir dans le quartier.

Les municipalites imposent aussi des impots sur les individus, et les entreprises. Ils sont cependant limites par le mobilite: si le niveau d'impots est trop haut, les habitants et les entreprises peuvent se localiser ailleurs. Cependant, la ville capitale est unique. Imposer une taxe sur les hotels et les restaurants permet de collectionner des revenus municipales qui seront payes par les visiteurs qui autrement beneficieraint des services de la ville sans les payer.

3. Subventions

Meme quand la production de services locales publics est decentralise, une partie des revenus locales parvient de subventions du gouvernement central. Quand l' importance des subventions depend de decisions politiques annuelles, il est difficile de prevoir d'avance quelles seront les revenus de la municipalite. De plus, les villes capitales recoivent une plus grande proportion de leurs revenus du gouvernment central a cause des services rendus par la ville dans son role de capital. Le gouvernement federal des Etats Unis paye par exemple des subventions non seulement au District of Columbia mais aussi aux municipalites de la banlieue de Washington qui abritent eux aussi un grand nombre d'activites federales.

4. Emprunts

Le cout en capital des grands investissements dans la ville capitale est souvent paye par des subventions ou des prets recus du gouvernement central ou des donneurs etrangers. Le financement des projects plus petits est souvent plus problematique. Les municipalites savent quelle genre d'investissment est requise, mais elles n'ont pas toujours les moyens de les financer. Aux Etats Unis les municipalites peuvent emprunter sur les des marches financiers. Dans plusieurs pays des donneurs ont etabli des fonds municipales d'infrastructure, geres ou par le gouvernement central ou par des banquiers du secteur prive. Ces fonds obtiennent l'argent du gouvernement et les pretent aux municipalites pour des projects de $US 10,000 a $US 200,000. Une exemplaire recente a ete etablie au Nigerie.

C L'INFRASTRUCTURE COMME OUTIL DE GESTION URBAINE

Beaucoup de pays s'inquetent de la croissance rapide des plus grandes villes. Le plupart des gouvernements ont adopte des politiques spatiales qui sont conçus pour rédistribuer la population urbaine des grandes agglomerations urbaines aux villes secondaires, ou a des poles de croissance lointains. Les critiques de ces politiques êstiment que les politiques spaciales ont souvent ete tres couteux et peu efficace.

La gestion de la croissance urbaine est etroitement liee a des questions de services urbaines. La construction d'infrastructure urbaine peut etre utilisee comme outil pour diriger la localisation de la population dans les grandes agglomerations. Les quartiers nouveaux iront d'abord aux localites desservis par services publics. De plus, si les tarifs imposes pour les services publiques urbaines et les impots municipales sont trop bas pour payer les couts, la population urbaine beneficiera de subvention. Cette genre de distorsion accelere le migration vers les grandes villes.

IV CONCLUSION GENERALE

Le but de la gestion urbaine doit etre consideree comme une recherche continuelle. Nous cherchons des outils, des strategies et des tactiques, et non une seule solution. Cette seule solution n'existe pas. Dans un certain nombre de pays les politiques nationales d'urbanisation etablissent le but de deplacer les resscources loin des plus grandes villes existantes. L'etablissements de villes capitales nouvelles est un des politiques etablies a cette fin. Cependant de telles politiques sont couteuses et donnent des resultats seulement a tres long terme. Rediriger le population loin des plus grandes villes (dont le plupart sont des capitales nationales) n'est pas une panacee. Au plus nous pouvons esperer de ralentir la croissance de villes qui sinon arriveraient a des populations de dix millions ou plus dans les prochains vingt cinq annees. Mais il faut accepter et gerer un croissance continue des villes capitales, parmi eux les plus grandes villes du monde.

Ce rapport a mis l'accent sur l'importance d'utiliser les taxes sur le consommateur et les impots locaux pour financer les services publiques locales dans les villes capitales. Le niveau de service realiste est celle qui peut etre payee avec les moyens du population local. Si les administrations du gouvernement central, les entreprises domestiques ou etrangers, les missions diplomatiques, ou les touristes demandent un standard plus eleve, il faut l'offrir contre un tarif qui reflete le vrai cout economique. On ne peut pas justifier l'elimination des subventions pour les menages pauvres et de classe moyenne si les administrations publics, les missions etrangers et les bureaux des organisations internationales payent moins que le cout des services qu'ils consomment.

Le privatisation et le decentralisation on tous deux recu beaucoup d'attention en tant que strategies pour ameliorer l' offre des services publics urbaines, a la fois dans le premier et le tiers monde. Le privatisation exige l'existence d'entrepreneurs qui sont capables de produire le service en question. Pour les villes capitales, qui servent deja comme pole d'attraction pour les entrepreneurs la privatisation sera peut etre plus facile que pour des villes plus petites. En plus, la privatisation permet d'offrir une memme service a plusieurs niveaux, ce qui est souvent necessaire dans les villes capitales. La decentralisation des pouvoirs de gestion et des ressources est par contre plus difficile pour les villes capitales: les gouvernements nationales ont souvent hesite a donner autant d'autonomie a la ville capitale qu'aux autres villes.

Il nous faut une apprentissage **mutuelle** entre les villes capitales des pays developpés et du tiers monde. Par exemple, en Angleterre et a Londres, la privatisation de la systeme des tranports publics a commence lorsque des chercheurs Anglais ont realises que les transports en commun geres par le secteur privé dans les grandes villes du tiers monde avaient une grande efficacité. Il faut echanger des idees et des experiences. Le but de cette rencontre est de faciliter cet échange.